

Política y Gobierno en el Estado Autonómico, Ferri Durá, Jaime (Dir.), Valencia: Tirant Lo Blanch-INAP, 2013, 463 pp.

“Política y Gobierno en el Estado Autonómico” es un libro publicado el pasado año por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y editado por Tirant Lo Blanch, en su Colección de Ciencia Política nº 57, colección de la que son directores Ismael Crespo y Pablo Oñate. Este manual analiza desde una perspectiva politológica, las instituciones, los actores y los procesos políticos del Estado autonómico, pilar fundamental del sistema político democrático español junto al Estado Central y las Corporaciones Locales. Este libro ha sido escrito por quince profesionales de reconocido prestigio en esta área, la gran mayoría con amplia experiencia docente en diferentes Universidades españolas, así como con experiencia profesional en las administraciones públicas. Todos ellos son investigadores en la materia, y fruto de su trabajo, han conseguido elaborar una herramienta fundamental para quienes enseñamos esta disciplina a estudiantes de Ciencia Política, Gestión y administración pública, así como de otros grados susceptibles de incorporar estos conocimientos a su plan académico. Bajo la dirección del profesor Jaime Ferri, se estructura en tres grandes apartados.

La parte primera, denominada INTRODUCCIÓN se desarrolla en dos capítulos.

El primero de ellos “la construcción del sistema autonómico” realiza un desarrollo histórico de aquellos hechos que explican el devenir del estado autonómico hasta nuestros días (desde nuestro nacimiento como Estado moderno, en 1469). Las diferentes etapas en la construcción del sistema autonómico: desde la aprobación de la Constitución de 1978, pasando por la aprobación de los diferentes estatutos de autonomía, las diferentes estrategias utilizadas por los partidos políticos en esos decisivos momentos, el peso de la historia y el derecho de unas Comunidades Autónomas frente a otras, la ampliación de los niveles competenciales, la alternancia de partidos en el Gobierno central y su impacto en la política regional hasta el efecto provocado por la crisis económica y financiera en el estado autonómico. En este mismo capítulo, que desarrollaremos más ampliamente, se realiza un balance que abarca más de 30 años de nuestra reciente historia y que se centra en abordar los aspectos negativos y positivos en la gestión de unas autonomías que han pretendido acercar los servicios públicos al ciudadano en todo este tiempo.

El segundo, denominado “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”, establece el proceso gradual que ha seguido la “federalización de España”, al no existir un pacto territorial inicial sobre el que construir el proceso. Se aborda también el crecimiento del estado y la descentralización funcional ahondando en los factores que inciden en los procesos de descentralización. Este segundo capítulo, continúa preguntándose si el desarrollo precisa de otro despliegue territorial y termina con unas

conclusiones en las que se aconseja que lo que realmente importa son los procesos.

La segunda parte, denominada INSTITUCIONES Y ACTORES abarca cinco capítulos bien diferentes.

El primer capítulo de esta segunda parte “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento” hace un repaso de las principales instituciones democráticas: la asamblea legislativa, los presidentes de las Comunidades Autónomas, Consejos de Gobierno, Administraciones autonómicas y las competencias, tipos, niveles y pactos políticos.

El segundo capítulo de esta parte, titulado “Los hechos diferenciales” trata sobre aquellas cinco peculiaridades que afectan a ocho Comunidades Autónomas y que son decisivas en la gestión cotidiana del Gobierno regional en cada una de ellas, así como los agravios comparativos que podrían provocar otras CC.AA.

El tercer capítulo aborda “Los sistemas de financiación”, probablemente uno de los capítulos de más difícil exposición dada su complejidad. En él se abordan los tipos de financiación común y especial (desarrollada en País Vasco y Navarra) y los criterios por los que se rigen una y otra, así como los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad a los que este sistema debería dar respuesta.

El cuarto capítulo, “Políticas públicas de las CC.AA. Descentralización y servicios de bienestar” se basa en las política sanitaria, educativa y política social (seguridad social, asistencia social y sistema de atención a la dependencia), explicando en todos los casos los criterios de cobertura, financiación e infraestructura para la provisión de los diferentes servicios que comprenden el Estado Autonómico del Bienestar.

El quinto y último capítulo de esta segunda parte, “Los sistemas de partidos de las Comunidades Autónomas”, hace una alusión al sistema estatal y a los diferentes sistemas autonómicos de partidos dependiendo de la existencia de fuerzas nacionalistas, la influencia del sistema electoral, para terminar con la competición electoral y el mapa de las diferentes arenas políticas.

La tercera parte, denominada NUEVAS DINÁMICAS DE RELACIÓN abarca cuatro capítulos.

El primero “La buena gobernanza del estado autonómico: un largo camino por recorrer” se centra en las relaciones intergubernamentales y la experiencia autonómica como factor de buena gobernanza, con ejemplos claros acerca de ello, por el contrario este capítulo también hace referencia a los déficits del estado autonómico (como pueden ser la necesidad de recuperar la cultura de la negociación y el consenso y el reto del poder político ante la globalización y al gobernanza multinivel). Por último lanza un interrogante necesario acerca de si es posible la buena gobernanza autonómica.

El segundo trata sobre “La acción exterior de las regiones: el caso de las Comunidades Autónomas”, la participación regional en la Unión Europea y la propia acción exterior de las Comunidades Autónomas. Finalmente se

establecen los rasgos distintivos acerca de las aportaciones del nivel regional a la buena gobernanza europea.

El tercer capítulo de esta tercera parte “Las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas” habla sobre la cooperación multilateral: conferencias sectoriales órganos colegiados de la AGE, las comisiones bilaterales de cooperación, los convenios de colaboración y la conferencia de presidentes. Aparte de las relaciones de las CC.AA. con el estado Central, este capítulo aborda la participación de las CC.AA. en el sistema político de la UE (su participación en la Comisión europea, en el comité de las regiones y en las agrupaciones europeas de cooperación territorial).

El último capítulo de esta tercera parte del libro, las “reformas estatutarias” analiza la trayectoria y desarrollo del estado autonómico a través de las mismas, la “tercera ola” de reformas y las reformas de los estatutos de autonomía entre los años 2004 al 2011 y un análisis pormenorizado de los contenidos y similitudes de estos nuevos estatutos.

Una vez realizada una síntesis muy básica sobre los apartados que componen el libro, vamos a adentrarnos más profundamente en cada uno de sus once capítulos.

Como habíamos señalado, la primera parte es la más corta en extensión, abarcado de la página 21 hasta la página 90, en estas poco más de 70 páginas, tanto el profesor Jaime Ferri, como la profesora Esther del Campo, establecen unas pinceladas generales sobre cómo se ha construido este sistema político y los elementos del caso español desde una perspectiva comparada.

El capítulo 1 de la parte primera, el profesor Jaime Ferri comienza estableciendo una aseveración importante: para comprender el actual sistema político autonómico hay que conocer el sistema político global en el que se inserta, ya que ambos están interrelacionados. El origen de la distribución territorial comienza a gestarse a la muerte del dictador Franco, pero no termina de perfilarse en la CE de 1978, sino que queda muy abierto y ello es debido a la falta de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas del momento, aun sin pretender crear agravios comparativos entre unas CC.AA. y otras. Uno de los principales problemas es que el nuevo sistema se asienta sobre una estructura centralista muy presente en el franquismo apenas sin modificar. Este largo proceso histórico arranca con el nacimiento de nuestro país como Estado moderno en 1469, los siguientes hechos históricos importantes en este proceso han sido: la Guerra de Sucesión (1701-1714), la Guerra de la Independencia (1801-1814), las diferentes guerras civiles españolas (*Els segadors*, las Guerras Carlistas, la Guerra Civil), La fallida I República (1873), la II República (1931-1939) que supone la aprobación de los tres primeros estatutos (Galicia, País Vasco y Cataluña). Es a partir de las primeras elecciones (15/06/1977) cuando se empieza a encarar el problema territorial. En definitiva, para el profesor Ferri, nuestra actual Constitución no crea el sistema autonómico, sino que es producto de decisiones posteriores que se irán dando en diferentes etapas como se señala en el apartado siguiente: la primera CC.AA. que aprueba su estatu-

to es el País Vasco seguida de Cataluña. Galicia tuvo que esperar debido a un proceso de “racionalización” lo que paralizó su proceso más de lo necesario. Estas tres CC.AA. reciben el nombre de históricas. A ellas, se unirá Andalucía, después de hacer notar al resto del territorio nacional su malestar por el “agravio comparativo” del que estaban siendo objeto, algo que demandaron con insistente énfasis aquellos dos jóvenes dirigentes del socialismo andaluz (Felipe González y Alfonso Guerra) lo que provoca, después del oportuno referéndum, la entrada en este grupo exclusivo a Andalucía.

Todo ello hace que nos adentremos en una espiral centrífuga inacabable, al tratar de corregir dicho agravio comparativo, igualando en competencias con las comunidades beneficiadas, lo que tiende a incrementar las competencias del resto de autonomías no consideradas históricas. En este escenario la relación del Gobierno con las CC.AA. es bilateral más que multilateral con todas ellas (más propio de estados federales).

En este clima, señala el Prof. Ferri, se va dibujando un mapa autonómico de dos cotas, en las que siete CC.AA. (las históricas, más Navarra, Canarias y Valencia) alcanzan los máximos niveles competenciales y las diez restantes que dispondrán de las mismas instituciones pero con menos competencias. Todo ello, crea un estado de incertidumbre en el que los poderes fácticos y otros estamentos no ven claro el futuro que se avecina.

En este mismo capítulo, se explican los hechos históricos más relevantes desde el golpe de estado en 1981 hasta la llegada al poder de Mariano Rajoy, en una actualidad marcada por la crisis económica que reaviva los ánimos re-centralizadores al comprobar los recortes en todas las áreas del Estado de Bienestar.

A pesar de todo, para Jaime Ferri el balance es positivo, ya que las CC.AA. han contribuido de manera decisiva a los años de mayor crecimiento y desarrollo económico y social de España en toda su larga historia, siendo una de las principales deficiencias el no haber creado instituciones donde todos los territorios puedan exponer sus propuestas para un gobierno compartido (exigido por un nivel de autogobierno territorial tan alto como el que existen en España).

En el segundo capítulo, “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”, la Profesora Esther del Campo establece, como habíamos indicado anteriormente, el proceso gradual que ha seguido la “federalización de España”, al no existir un pacto territorial inicial sobre el que construirlo, la importancia de territorio en relación al poder y a la población, y la distribución territorial del poder y los diferentes tipos ideales, destacando el modelo de federalismo encubierto español, decantándose más por el *holding together* (mantenerse unidos) que por el *coming together* (reunirse) más propio de países federales como Suiza.

La autora también aborda sobre el crecimiento del estado y la descentralización funcional ahondando en los factores que inciden en los procesos de descentralización y sus efectos (mejora de la democracia, aumento de la go-

bernabilidad e incremento de la competitividad económica). Este segundo capítulo, continúa preguntándose si el desarrollo precisa de otro despliegue territorial, y termina con unas conclusiones en las que se aconseja que lo que realmente importa son los procesos y los resultados que arrojan dichos procesos.

La segunda parte es la más larga en extensión, ya que transcurre desde la página 96 hasta la 333, esta parte es denominada en el libro INSTITUCIONES Y ACTORES y está compuesta por cinco capítulos:

El primer capítulo de esta segunda parte (capítulo 3 del libro) parte “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento” ha sido escrito por los profesores Eliseo López, Álvaro Aznar y por el doctorando Joaquín Sánchez Cano. En dicho capítulo se hace un repaso de las principales instituciones democráticas: la asamblea legislativa (composición y organización, funciones y rendimiento), los presidentes de las Comunidades Autónomas, los Consejos de Gobierno (elección de los miembros, formación y dinámica), las administraciones autonómicas (y su continuismo respecto al Estado Central, el personal al servicio de la misma y por último, las competencias, tipos, niveles y pactos políticos (sobre todo en lo referente a la delimitación de las mismas respecto del Estado Central).

Este capítulo comienza haciendo alusión a la organización institucional de las CC.AA. que acaba replicando la organización del sistema central. En este sentido, el mapa de instituciones de aquellas CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 (las “históricas” y Andalucía) se generalizó a las restantes, de manera que se obtuvo una homogeneidad conformada por las asambleas legislativas, los consejos de gobierno y presidentes autonómicos, elegidos por la propia asamblea.

En cuanto a las asambleas legislativas se sigue el mismo modelo del Congreso de los diputados, aunque sus funciones son principalmente legislativas y de control, los autores señalan que debería tener más peso la acción del control de las acciones del gobierno que la acción legislativa, teniendo los gobiernos un alto grado de control sobre la acción legislativa y siendo el Consejo de Gobierno un órgano políticamente fuerte.

En cuanto a los Presidentes, los autores destacan un fuerte presidencialismo encubierto, lo que explica que en los Consejos de Gobierno se haya implantado el modelo de “canciller”, por la preponderancia del Presidente sobre el Consejo y su protagonismo en la investidura y responsabilidad ante la asamblea.

Respecto a las administraciones autonómicas, el balance presenta luces y sombras, en este caso no consiguieron construir unas administraciones modernas y diferenciadas al referente de la Administración General del Estado al haber desprofesionalizado las administraciones autonómicas, incluyendo el sistema de libre designación y el clientelismo, sin olvidar la percepción de los ciudadanos hacia ellas: lentas, poco eficaces y alejadas de los sus problemas.

Este capítulo finaliza con el análisis de los tipos de competencias (exclusivas, concurrentes, compartidas,

indistintas) y los niveles de las mismas (relación entre Estado y CC.AA.). Definitivamente, la indefinición inicial y la ausencia de un modelo territorial en la Constitución, provoca que los responsables políticos de ambos niveles sigan negociado sobre algunas de ellas, por lo que es vital, tal y como señalan los tres autores, comprender las relaciones intergubernamentales para entender el funcionamiento del conjunto del estado español (tanto central como autonómico).

El segundo capítulo de esta segunda parte (capítulo 4 del libro) es titulado “Los hechos diferenciales” y ha sido escrito por el profesor Juan Carlos Cuevas. Al comienzo del mismo, el autor reconoce que a pesar de que la Constitución reconoce la unidad e indivisibilidad de los territorios de España, se trata de un modelo federal (Elazar, 1990:40-50), al existir un gran número de diferencias entre las CC.AA, lo que provoca que ese federalismo sea asimétrico y esas diferencias se hagan en un país como el nuestro determinantes, opuestamente a lo que ocurriría en otros muchos estados federales. Esas diferencias se denominan hechos diferenciales, los cuales son: lengua propia, derecho foral, financiación particular, instituciones intermedias y policía autonómica. El autor realiza un repaso de estos hechos diferenciales a lo largo de las 8 CC.AA. a las que afectan: Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia, termina este repaso en aquellas que se han quedado al margen, como son la Comunidad de Madrid, Castilla y León y Andalucía, las cuales podrían aportar igualmente sus propias peculiaridades (capitalidad, cuna de la lengua castellana, etc.). Por último, el autor destaca que las peculiaridades que conforman los hechos diferenciales, son las responsables de los problemas que actualmente existen en las CC.AA. y todo ello se produce por la indefinición del modelo territorial y de una estructura de poder federal.

El tercer capítulo de esta segunda parte (capítulo 5 del libro): “Los sistemas de financiación” ha sido escrito por el profesor Francisco Javier Loscos, quien establece dos consideraciones iniciales para entender el reparto de las funciones tributarias entre el Gobierno central y autonómico: la primera (de tipo técnico) en la que se aconseja que se distribuyan las competencias en aquellos niveles en que puedan ejercerse con una mayor eficiencia. La segunda consideración tiene que ver con las diferencias en el desarrollo económico de los territorios, lo que trae consigo diferencias en su capacidad fiscal, siendo la corrección de estos desequilibrios horizontales la más complicada, para ello se crean los sistemas de nivelación. Posteriormente a estas consideraciones iniciales el autor discurre por los dos sistemas de financiación (régimen común y régimen especial). En el caso del régimen común, el desarrollo de este sistema ha sido progresivo, dándose una autonomía de gasto pero sin apenas autonomía de ingresos. Después de varias etapas, en 2009 se aprueba la cesión parcial del IRPF y del IVA hasta el 50% y de los Impuestos Especiales hasta el 58%. Sin embargo, este proceso que pretende un mayor grado de evolución hacia la autonomía, lleva consi-

go desigualdades en el desarrollo económico de los territorios, lo que hace necesaria la aparición de mecanismos de nivelación y solidaridad (fondos de garantía y suficiencia y fondos de compensación interterritorial). El régimen especial afecta a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, quienes son las encargadas de recaudar casi la totalidad de los tributos, transfiriendo a la hacienda central el denominado cupo o aportación económica correspondiente al valor de las cargas no asumidas por ambas CC.AA. .

El autor, aun pensando que el sistema tiene más pros que contras, considera que debería establecerse una evaluación más detallada de cada uno de los tres principios en los que se apunala el sistema: suficiencia, solidaridad y autonomía, así como la recuperación de los espacios de diálogo y consenso que están en la raíz del pacto constitucional.

El cuarto capítulo: “Políticas públicas de las CC.AA. Descentralización y servicios de bienestar” (capítulo 6 del libro) ha sido escrito por la investigadora Eva Martín y los Técnicos superiores de Administración General de la Comunidad de Madrid Pedro Pablo Madera y Luis Pérez (quien también es Profesor asociado de la UCM). Los autores coinciden en señalar que existe cierto consenso en asociar el surgimiento de las políticas públicas con el contexto del Estado de Bienestar. En cuanto a la política sanitaria, apuntan a la evolución desde un sistema bismarkiano al modelo Beveridge. El modelo español tiende a erigirse (con la aparición del copago) en un modelo mixto, tanto en la provisión de los servicios, como en la financiación y en la cobertura del sistema. Por su parte, la política educativa ha caminado hacia la descentralización y la autonomía cada vez mayor de los centros educativos. Las CC.AA. se convierten en la autoridad presupuestaria y de financiación del sistema educativo en su territorio. Como aspecto negativo, los autores señalan el cambio frecuente en la regulación de la Educación fruto de cada alternancia política. Por su parte, la política social (Seguridad social, asistencia social y sistema de dependencia) ha supuesto que las CC.AA. ejecuten los servicios dictados por la Administración Central del Estado.

Como conclusión, para los autores, la transferencia de competencias ha dado lugar a una creciente descentralización del gasto que no se ha producido igual en el terreno de los ingresos, además inciden en que los ciudadanos probablemente no sepan reconocer a las CC.AA, como las verdaderas prestadoras de los servicios de este Estado Autónomo del Bienestar.

El quinto capítulo “Los sistemas de partidos de las Comunidades Autónomas” (capítulo 7 del libro), ha sido escrito por la Profesora Paloma Román, quien establece al comienzo del mismo, que el rodaje del sistema autonómico ha supuesto la aparición de 19 arenas políticas que obliga a que muchos de los partidos estén constantemente en permanente campaña electoral. España se asienta sobre un multipartidismo moderado (siendo la mayoría relativa la que matiza el resultado) y un bipartidismo.

La autora señala las dos pautas de competición que se dan en dos ámbitos bien diferentes: la arena electoral (en la que destaca la barrera electoral del 3% favorece a los partidos nacionalistas y regionalistas) y la arena parlamentaria (de la que surge un modelo antagonista-confrontativo). En definitiva, existen unos sistemas electorales muy similares al estatal en todas las CC.AA. , con lo que también sufren las consecuencias políticas ya conocidas del modelo nacional: baja proporcionalidad de los distritos, barreras de distinto tamaño (orientadas a frenar una entrada masiva en las asambleas parlamentarias) y, en definitiva, fomentar la apuesta por gobiernos estables, más que por gobiernos guiados por la lógica de la muestra. Posteriormente, la profesora Román hace un repaso de la actualidad en las diferentes arenas políticas autonómicas, analizando las diferentes convocatorias, las alianzas estratégicas entre partidos y los hechos sociopolíticos que explican las diferentes lógicas ocurridas en cada territorio.

Finalmente, se exponen una serie de conclusiones entre las que podríamos destacar la existencia de distintos subsistemas de partidos configurados mediante una estructura multinivel en los que la consolidación de todas estas arenas políticas ha condicionado el devenir de los partidos en varias dimensiones: ideológico-discursivas, organizativas y/o estratégicas y en las que las características principales de los modelos existentes son: la existencia de un partido hegemónico, aquellas CAA en las que se impone un modelo similar al estatal (bipartidista, como es el caso de Castilla-La Mancha), otras CC.AA. donde existe un pluralismo moderado (hecho que ocurre en las CC.AA. de Cantabria, Baleares, Castilla-León y La Rioja, Andalucía, Aragón, Extremadura, Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia) y por último las CC.AA. en las que se da el modelo multipartidista (propio de las CC.AA. de Galicia, País Vasco, Cataluña, Canarias, Navarra y Asturias).

La tercera parte es la segunda más larga en extensión, y transcurre desde la página 335 hasta la 457, esta parte es denominada en el libro NUEVAS DINÁMICAS DE RELACIÓN y está compuesta por cuatro capítulos:

El primer capítulo de esta tercera parte: “La buena gobernanza del estado autonómico: un largo camino por recorrer” (capítulo 8 del libro), ha sido escrito por el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Argimiro Rojo y por el profesor Enrique José Varela, ambos de la Universidad de Vigo.

En este capítulo, los dos autores identifican aquellos elementos que favorecen la buena gobernanza en las Comunidades Autónomas, comenzando por una aproximación al concepto de gobernanza en el que se pueden encontrar una serie de elementos comunes (se trata de un fenómeno social, que pretende la gestión del conflicto y la creación de oportunidades, que entiende que los límites entre el estado y la sociedad se modifican y en algunos casos se diluyen, en el que existen una serie de acuerdos de fijación de objetivos entre los diferentes actores en los que podría contribuir a superar las crisis de legitimidad mediante la apertura de procesos de decisión política). En el se-

gundo apartado de este capítulo, se identifican las relaciones intergubernamentales, como perspectivas científicas de gobierno y gestión pública. El principal problema es que en España, la propia Constitución no ha previsto un sistema de articulación entre las Administraciones Públicas, hecho comprensible, ya que en 1978 aún no estaba claro cuál iba a ser el modelo de organización territorial de poder.

Los recursos que se ofrecen a partir del impulso de las dinámicas de cooperación son: las Conferencias sectoriales (instrumento de cooperación vertical multilateral), así como los Convenios de Colaboración, entre el Estado y las CC.AA., como instrumentos de relación en plano de igualdad. Para ambos autores, las Conferencias Sectoriales no se han consolidado debido a sus propias dificultades, carencia de ritmo en su funcionamiento y escasa formalización de los acuerdos adoptados. También apuntan como poco adecuado el recurso de negociación bilateral entre el Estado y cada Comunidad, al existir en la realidad una preeminencia del diálogo entre partidos políticos y no un diálogo colectivo. Tampoco la Conferencia de Presidentes ha impulsado las relaciones cooperativas, ya que ha estado marcada por una clara orientación política.

Sí se identifica como factor de buena gobernanza, los rendimientos del Estado descentralizado, ya que el modelo territorial ha cumplido el objetivo constitucional de crear un Estado autonómico con amplio nivel de autogobierno (equiparable al que poseen la mayoría de los estados considerados como federados), los autores señalan que el Estado autonómico es una realidad consolidada ante la ciudadanía, sin obviar que en el contexto actual de crisis económica e institucional, no son pocos los que atribuyen al Estado autonómico parte de responsabilidad.

En la última parte de este octavo capítulo, ambos autores coinciden en la necesidad de la buena gobernanza autonómica, para lo cual sería indispensable: entender el estado autonómico como proceso anterior a 1978 y a los propios Estatutos de autonomía que debe ser permanentemente pactado y renovado, evolucionar hacia análisis político-institucionales de cooperación y no de competencia, asumir criterios de buena gobernanza en el ejercicio del gobierno multinivel, asumir el reto de consensuar y pactar un nuevo “contrato social” en torno a bienes que deben ser prestados por los diferentes niveles de gobierno.

El segundo capítulo de esta tercera parte: “La acción exterior de las regiones: el caso de las Comunidades Autónomas” (capítulo 9 del libro), también ha sido escrito por el profesor Argimiro Rojo. Para el autor, las relaciones internacionales han cambiado y la sociedad internacional se caracteriza por un intenso pluralismo relacional que escapa a la práctica controladora del Estado, más propia de otro tiempo, de modo que cada vez es más habitual la actuación de las regiones en el ámbito exterior. Pero esta práctica tiene precedentes, sobre todo en EE.UU y Canadá, pero también en los estados federales de Europa (Alemania, Suiza y la ex-Unión Soviética). Hoy en día, las regiones han creado sus propios canales y mecanismos de relación con el exterior, fijando de manera cada vez más autónoma

sus objetivos y estrategias y se han ido dotando de sus recursos institucionales y financieros para este despliegue.

Para que se produzca la actividad exterior de las regiones es necesario que la predisposición y el interés de las mismas se vean correspondidos, así como la existencia de un marco jurídico-político que reconozca a las entidades territoriales un poder de autogobierno. Pero no menos importante es que la relación entre la acción exterior regional y del Estado evite colisiones y enfrentamientos. La actitud de los estados ante la acción exterior de las regiones varía mucho de unos casos a otros. Para el autor, existen muchos contactos de carácter informal (llevados al margen de procedimientos más o menos reglados) a los que hay que otorgarles la importancia que tienen, ya que pueden ser útiles instrumentos, por ejemplo, en la solución a problemas transfronterizos. Con todo, tendemos a una poliarquía global en la que los conflictos se resuelven sobre la base de una interacción y negociación entre diferentes actores de diferentes niveles territoriales, y todos ellos son necesarios conforme al paradigma de la gobernanza. El autor, se asoma al estado de la cuestión en cuanto a la participación de las regiones en la Unión Europea, para comprobar el respeto y reconocimiento de la autonomía regional por parte de la Unión, lo que conlleva un reparto más claro de competencias y una mayor garantía mediante un sistema de control del principio de subsidiariedad. Como consecuencia, han ido surgiendo distintas manifestaciones del poder regional en el ámbito de la UE, así las regiones participan en diferentes entidades europeas, tales como el Comité de las regiones, los distintos Comités consultivos, participación directa en el Parlamento Europeo, en la Comisión y en el Consejo de la Unión. Pero el ámbito de acción exterior de las CC.AA no se agota en el escenario europeo, sino que comprende el ámbito internacional, así, el autor señala que el País vasco y Cataluña han apostado desde la recuperación de la democracia en España por una internacionalización lo más amplia posible, lo que les ha llevado a crear una extensa red de oficinas (hasta setenta en el caso catalán) compuestas por delegaciones de gobierno, oficinas sectoriales, agencias, etc.

Como conclusión a este capítulo, el profesor Argimiro Rojo responde al interrogante sobre qué aporta el nivel regional a la buena gobernanza europea. En primer lugar, uno de los requisitos pasa por reconocer y potenciar a los actores regionales, al considerarlos como una instancia de mediación privilegiada entre la Unión y los ciudadanos, pero no sólo eso, sino que la proliferación de relaciones entre ambas instancias, podría ser un factor clave para llevar a cabo acciones innovadoras. Un tercer elemento, consiste en potenciar un mayor margen de intervención de las autoridades regionales, lo cual podría mejorar la implementación de políticas públicas. También se considera sumamente importante la aportación del nivel regional a la preservación de la diversidad cultural al favorecer su respeto y potenciación.

En definitiva, reivindicar el nivel regional ha de ser compatible con la permanencia de la institución estatal, lo

que propicia el establecimiento de una estructura de tres niveles: regional, estatal y supraestatal, por lo que habrá que optar por una Europa de los estados y de las regiones: Europa sólo será posible si somos capaces de lograr ese respeto, cooperación y ensamblaje entre estas tres unidades integrantes.

El tercer capítulo de esta tercera parte: “Las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas” (capítulo 10 del libro) es obra del profesor Javier Gómez de Agüero, quien señala que en la misma realidad territorial que es España conviven varios niveles institucionales, estando representado cada uno de ellos por una institución político-administrativa (Unión Europea, Gobierno de España y Gobiernos de las CC.AA).

En el artículo, se analizan en primer lugar las relaciones entre las CC.AA y el Gobierno de España, estas relaciones son de dos tipos: multilaterales y bilaterales. En la Cooperación multilateral, se encuentran las Conferencias Sectoriales (recurso ya citado en el capítulo 8 del libro) y los Órganos colegiados de la AGE con participación en las CC.AA, existiendo unos cuarenta en total, en materias tales como: cooperación al desarrollo, protección civil, tráfico y seguridad vial, personas mayores, turismo, formación profesional, etc..., la mayoría adopta la denominación de Consejo. En cuanto a la Cooperación multilateral, nos encontramos con las Comisiones bilaterales de cooperación y los Convenios de colaboración. Por último, aunque el autor reconoce que deberían formar parte de la cooperación multilateral, cita la Conferencia de Presidentes, recurso que, en la mayor parte de los países con un fuerte grado de descentralización como el nuestro, forma parte de los mecanismos de funcionamiento habituales del Estado.

En segundo lugar, se analiza la participación de las CC.AA en el sistema político de la Unión Europea, a través de los diferentes “Comités” compuestos por funcionarios de los gobiernos nacionales. La inclusión de los representantes de las CC.AA en los mismos, depende de las materias que se traten en ellos y la coordinación entre la parte autonómica y estatal dentro de la delegación española en los comités. Dicha delegación, se lleva a cabo a través de cada respectiva Conferencia sectorial. Otro elemento de relación entre las regiones y la UE es el Comité de las regiones (fundado en 1994), órgano que debe ser consultado por la Comisión y el Consejo cuando impulsen propuestas con repercusión local y regional. Por último, el autor señala las Agrupaciones europeas de cooperación territorial (creadas en 2006) que pretenden ir más allá de la mera cooperación transfronteriza, al sumarle la cooperación transnacional e interregional.

En tercer lugar, se analizan las relaciones entre las propias CC.AA, basadas en los Convenios y los Acuerdos de colaboración, siendo los Estatutos de Autonomía quienes marcan el procedimiento y alcance de cada uno de ellos, y quien determina cuando se han de celebrar, qué órgano es competente para celebrarlo y qué proceso se sigue en su aprobación. Como conclusión, el profesor Gómez de Agüero señala que una de las grandes carencias del Esta-

do de las autonomías es la coordinación entre los distintos niveles de administración. En este sentido, señala que el sistema parece estar pidiendo alguna institución que establezca una verdadera coordinación política, demanda que podría resolverse si el Senado fuese una verdadera cámara de representación territorial. Según el autor, el papel no desempeñado por el Senado, se ha intentado suplir a través de la Conferencia de presidentes, pero con escasas reuniones (cinco hasta 2012), no ha pasado de ser un escenario para grandes declaraciones públicas y pocas decisiones prácticas.

En definitiva y a falta de coordinación entre el Gobierno y las CC.AA, los partidos han asumido el verdadero papel de vertebración de nuestro sistema territorial, los acuerdos tomados en las conferencias sectoriales y en la Conferencia de presidentes, suelen ser fijados previamente en las cúpulas de los partidos.

El cuarto capítulo de esta tercera parte: “Las reformas estatutarias” (capítulo 11 y último del libro) ha sido escrito por el profesor Antonio Garrido. En el mismo, se hace referencia a la trayectoria y desarrollo del estado autonómico, a la “tercera ola” de reformas y a los estatutos de segunda generación y a aquellos contenidos de los nuevos estatutos en cuanto a los temas identitarios, derechos, competencias, financiación y cooperación y relaciones institucionales.

En cuanto a la trayectoria y desarrollo del estado autonómico, el autor establece diferentes momentos determinantes; una primera fase de cierre del mapa autonómico (después de la aprobación de la CE 1978), una segunda fase (pactos autonómicos de febrero de 1992) en la que comienza un nuevo impulso político al desarrollo del modelo autonómico basado en la ampliación de competencias y la institucionalización del sistema de cooperación entre Estado y CC.AA, una tercera fase de profundización del sistema autonómico derivada de la aparición en nuestro país de gobiernos minoritarios que pactaron sus políticas con los principales partidos nacionalistas.

El autor también reflexiona sobre la “tercera ola” de reformas y sobre los Estatutos de segunda generación (2004-2011), situándose el impulso definitivo de estos dos procesos simultáneos en 2004, tras el triunfo del PSOE en las elecciones autonómicas. La primera propuesta (proyecto soberanista de nuevo estatuto del País Vasco) fue rechazada por el Congreso al entender que era contrario a la Constitución. En septiembre de 2005 el parlamento catalán aprobaría el nuevo estatuto de Cataluña. Sin embargo, ello propició gran inquietud entre la opinión pública, lo que hizo que se introdujeran bastantes modificaciones al texto y varios recursos de inconstitucionalidad por parte del Partido Popular y de varios gobiernos autonómicos afines. En junio de 2010, el Tribunal Constitucional anularía varios artículos, entre ellos los referidos a las competencias del Poder judicial de Cataluña o la figura del defensor del pueblo catalán. Una tercera Comunidad Autónoma se sumaría a la redacción de su nuevo estatuto: Andalucía. En este caso, también el PP se opondría en un primer momen-

to al proyecto de reforma del estatuto en mayo de 2006, para apoyar finalmente la misma en noviembre de ese mismo año.

Pero no todas las CC.AA consiguieron reformar sus estatutos de autonomía, como el propio autor señala en las páginas 434 y 435: Asturias, Cantabria, Galicia, Madrid, Murcia, la Rioja y País Vasco, así como Canarias y Castilla-La Mancha, vieron frustrados sus intentos. En suma, la reforma de los Estatutos de Autonomía ha sido más complicada en escenarios territoriales bipartidistas y de baja fragmentación, pero también donde la competitividad electoral ha sido alta en el momento de la negociación de la reforma.

Para finalizar, en el punto tercero, el autor expone cuales son las modificaciones más importantes de dichos estatutos en cuanto a contenidos y similitudes, según los siguientes aspectos: temas identitarios, derechos, competencias, financiación y cooperación y relaciones institucionales.

En el primer caso, referido a los temas identitarios, tanto en el proyecto de estatuto del País Vasco como de Cataluña aparecen estas cuestiones, o bien incorporando el derecho del pueblo vasco “a decidir su futuro”, o bien reservando la denominación de nación para Cataluña y mencionando los “derechos nacionales de Cataluña” en su “proceso de construcción nacional”.

En el segundo caso, en cuanto a los derechos, el PP entendía que no deberían ser los Estatutos el marco para desarrollar derechos fundamentales y que sólo el Estado es el encargado de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos. Sin embargo, el PP fue modificando paulatinamente su posición en cuanto a que todas las CC.AA deberían tener los mismos derechos y prestaciones sociales, accediendo a considerar que la autonomía de gestión implica también capacidad de decisión respecto a los servicios sociales que cada Comunidad pone a disposición de sus ciudadanos.

En el tercer caso, referido a las competencias, el PP entendía que era necesario reconocer que el Estado tiene materias que pueden estar afectadas por las competencias exclusivas de las CC.AA, por lo que exigió que se incluyeran cláusulas relativas a que la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva de la exclusividad autonómica se ejercitase en el marco de la Constitución.

En el cuarto caso (financiación) un elemento clave para el PP era el principio de multilateralidad en la definición del sistema de financiación complementado con el refuerzo del principio de solidaridad interterritorial, entre otras cuestiones se llegó al acuerdo de incluir el concepto de esfuerzo fiscal (referido no como equivalente a recaudación territorial sino a igualdad de presión fiscal, lo que implica que al pagar los mismos impuestos, los ciudadanos de una CA tienen los mismos derechos que el resto). Muchos temas fueron objeto de un arduo debate: el principio de suficiencia financiera (dudando si el criterio esencial debería ser la población real efectiva o el PIB territorial), la nivelación de servicios (adoptando acuerdos en la línea de asumir que si la CA no pueda cubrir un nivel mínimo de servicios públicos esenciales como sanidad, educación

y servicios sociales, se deban establecer los mecanismos de nivelación), la responsabilidad fiscal (espacio fiscal propio para desarrollar sus competencias según el principio de neutralidad territorial) e inversiones del Estado en las CC.AA (para compensar algunos supuestos déficits, el incremento de sus poblaciones o la denominada “deuda histórica”).

Por último, un quinto elemento, la cooperación y relaciones institucionales, es el relativo a reconocer que la participación de las CC.AA en las decisiones e instituciones del Estado y de la U.E, debe fijarse según la legislación en ambos casos. Así se incluyeron en los nuevos estatutos, cláusulas que preveían la participación de las CC.AA en las decisiones de la U.E, así como la obligación del Estado de informar a la CA acerca de los proyectos en trámite en la U.E que le afecten, el acceso de las CC.AA ante el Tribunal de justicia de la unión o la regulación de Comisiones bilaterales Estado-CC.AA, entre otras cuestiones. Para finalizar este capítulo, el autor añade el interés del Partido Popular en introducir modificaciones para sustituir el modelo bilateral y dualista que conducía a una simetría entre Comunidades, por un modelo basado en los principios de coordinación y multilateralidad.

En definitiva, y una vez estudiado a fondo este manual, la primera sensación es la de estar frente a un libro que ofrece una amplia visión del Estado Autonómico, abarcando todos los elementos que lo conforman y sin abandonar un rigor científico admirable. Sin duda, estamos ante una más que recomendable herramienta, que facilita enormemente, tanto para el alumnado como para el profesor, la tarea de análisis y comprensión de este controvertido estado intermedio de nuestra Administración Pública.

Segundo Valmorisco Pizarro¹

¹ Profesor Asociado. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.

La diplomacia pública de China en América Latina. Lecciones para Chile, Isabel Rodríguez Aranda y Yang Shouguo (comp.), Santiago de Chile, RIL, 2013, 331 pp.

El marco teórico que sirve de base al presente compendio, es definido por Isabel Rodríguez Aranda en el artículo “La diplomacia pública de las relaciones internacionales”. Para ello parte de los debates entre idealistas y realistas; los clásicos y los conductistas y entre los neorrealistas, liberales y neomarxistas, y sus intentos de explicar “las causas y las posibles soluciones para las dinámicas del conflicto, así como generar formas de institucionalizar la cooperación y lograr su permanencia en las relaciones internacionales” (RODRIGUEZ, 2013, p. 14). Después de ilustrar este debate y sus confrontaciones a lo largo del siglo XX, Rodríguez se detiene en la definición del poder de Nye Jr.¹ como “la capacidad de obtener los resultados que uno quiere y, en caso necesario, de cambiar el comportamiento de otros para que esto suceda”.

Históricamente, para conseguirlo, los Estados han utilizado la fuerza militar, lo que se denominaría el *hard power* o “poder duro”, asociado directamente a la guerra y a una forma de sometimiento de los unos sobre los otros basada en la coacción. En tanto que el *soft power* o “poder blando” sería una forma indirecta de ejercer el poder. En palabras de Nye, sería lograr “que el otro haga lo que yo quiero que haga, sin obligarlo a hacerlo”, más vinculado a la persuasión que a la influencia, que podría implicar también amenaza. Los recursos del *soft power* son la cultura, su política exterior y sus valores políticos. Para Nye Jr. sería cualquier recurso que genere atracción. En este contexto surge la “diplomacia pública” enfocada, más bien, a una relación Gobierno-sociedad de otros países, con el fin de generar una imagen positiva de los mismos.

Rodríguez ilustra cómo China introduce estos dos conceptos -*soft power* y diplomacia pública- a partir de los años noventa en el ámbito académico, pero será a partir de la “era Hu Jintao” cuando se incorporará definitivamente en el discurso y la práctica de la política exterior china con el fin de que el mundo comprenda que China quiere un “desarrollo pacífico”. Los puntos que configuran dicho concepto se enumeran en el Libro Blanco *China's Path to Peacefull Developmet*.

Yang Shouguo, por su parte, en “Las nuevas tendencias en la relación China-América Latina y la importancia de la diplomacia pública”, pone en relieve cómo en los primeros años del presente siglo, las relaciones entre China y América Latina no sólo se han afianzado sino también se han desarrollado a pasos agigantados a través del comercio y de las inversiones, con el objetivo de que las relaciones entre China y América Latina tengan el alcance de las que tienen las de Estados Unidos y Europa. Recalca la importancia que tiene la región para China, que ha elaborado

una “nueva estrategia” con el fin de potenciar las relaciones con este continente.

Shouguo también señala que existe un escaso conocimiento de parte de la población latinoamericana de la realidad china por haber sido erróneamente filtrada por los medios de comunicación, lo cual hace que el conocimiento mutuo sea una necesidad puesto que hay un desfase entre este último y la fuerte voluntad de cooperación que hay entre los Estados. Dar a conocer la nueva China es un papel asignado a la “diplomacia pública”, como ya se viene haciendo estos últimos años a través de una serie de encuentros culturales en varios países de Latinoamérica.

En “La diplomacia pública y el ‘soft power’ de China en América Latina”, Yun Tso Lee presenta la evolución de la misma en el contexto internacional y establece como objetivo el forjar alianzas con regiones que todavía no han alcanzado el progreso y el desarrollo. “Ideas de fraternidad, coexistencia pacífica y cooperación Sur-Sur se enarbolan como canales que permiten proyectar una imagen tan distante y milenaria como la china, hasta convertirla en algo próximo y concreto”. (TSO LEE, 2013, p. 73).

En su artículo, el académico chino menciona tres tendencias de la diplomacia pública: construir una imagen favorable, atractiva a las sociedades de los otros países; la búsqueda del entendimiento mutuo y la diplomacia pública como un mecanismo de defensa de los intereses nacionales. Uno de los nuevos actores para llevarla a cabo es la opinión pública. Se trata de que con una serie de actividades se mejore la imagen del país o su reputación de modo de tener un nuevo entorno político, en el cual haya una mayor receptividad del mismo. Se trata de que el prestigio, la credibilidad y la reputación sean claves para el desempeño del país en el escenario internacional.

La diplomacia pública ha evolucionado desde la caída del Muro de Berlín. Antes de este hito histórico, era concebida como propaganda política, pero actualmente ha derivado en un elemento estratégico complejo y descentralizado en el cual el Estado ya no es el elemento central. Surgen así nuevos protagonistas, a saber, el sector privado, las ONGs, el mundo académico, los estudiantes, los artistas, la diáspora, etc.

Tal vez un elemento clave y diferenciador en relación a la diplomacia pública china sea su sentido confucionista, es decir, la inherente preocupación por la armonía con el entorno, por la coexistencia pacífica, por la oposición al intervencionismo, por la defensa de la soberanía de los Estados y por la fraternidad con los que han padecido el colonialismo. Por ello, aunque China introduce elementos del *hard power* como son las intervenciones económicas, lo hace con un sentido social. La idea sería contrarrestar el planteamiento que desde los medios occidentales se da acerca del expansionismo chino como una amenaza, implementando recursos culturales como la lengua.

A pesar de la imagen idílica que pretende representar la diplomacia pública china, Tso Lee es el único autor del presente libro que plantea explícitamente que las razones por las cuales China mira hacia América Latina serían “...

¹ Joseph Nye es un académico norteamericano que ha centrado sus estudios en el poder, sus definiciones y modalidades. Una de sus obras es *La paradoja del poder norteamericano* (2003).

la obtención de recursos y materias primas, principalmente hidrocarburos, con el objeto de seguir retroalimentando su ascenso pacífico y recuperar su trono como el país centro del mundo.” (TSO LEE, 2013, p. 89). Aunque luego incide nuevamente en que los objetivos tienen una base pacifista, con la idea de forjar un nuevo orden político y económico internacional justo y razonable.

Sin embargo, en la intervención económica de China en Latinoamérica, a diferencia de la realizada en África, donde habría una percepción de intervencionismo o colonialismo con características chinas, el *soft power* tendría que ser más flexible cuando de extraer recursos naturales se trate, ya que los Estados no confieren totalmente las operaciones de inversión a empresas extranjeras, plantea Tso Lee. El autor es crítico respecto a la presión que a veces puede ejercer China para conseguir sus objetivos², por lo que no estaríamos hablando de *soft power* sino de una clásica coacción característica del *hard power*.

Jia Qingguo, en su artículo “La China emergente y su diplomacia pública”, analiza el hecho de que la China emergente tenga como características diferenciadoras el ser un país muy grande que ha realizado un cambio profundo y que todavía tiene una identidad indefinida, lo que conduce a que sus demandas sean distintas y variadas, para lo cual precisa de una democracia pública. La visión de esta China emergente será llegar a manejar los asuntos internacionales siendo grande y teniendo una gran influencia. La sociedad internacional la respetará y tendrá unos valores internos y externos únicos, sosteniendo un orden internacional beneficioso a los intereses chinos pero también a los mundiales. Deberá promover la justicia y los intereses propios beneficiarán a todos y se entretendrán con ellos. Esta China emergente tendrá la paz como una de sus prioridades y defenderá la estabilidad y la prosperidad mundial. Intentará fortalecer la cooperación internacional, planteando que el bienestar global es como si fuera un interés estatal propio, entre otros puntos. Pero para alcanzar estas metas, China tiene que contar una historia verdadera, objetiva y completa, que sea comprensible y que la modestia sea una característica fundamental en este relato.

El académico chino Yuan Peng en “La estrategia integral y la diplomacia pública en China” plantea el debate sobre si China dispone de una estrategia integral, puesto que hay dos teorías contrarias, pero que dada la posición actual de China en el mundo, cuesta entender que no la tenga. Luego pasa a definir que la meta de la estrategia integral de China a mediano plazo es culminar la construcción de una sociedad “modestamente acomodada” hasta 2020, en el aniversario de los 100 años del Partido Comunista de China. Y para cuando se cumplan los 100 años de la nueva China, sea un país socialista, moderno, poderoso, democrático, civilizado y armonioso.

Pero para conseguirlo es menester que se cumplan ciertas condiciones estratégicas concentradas en tres con-

fianzas: la fe en el camino, la teoría y el sistema socialista con peculiaridades chinas. Esta confianza, en opinión de Peng “... proviene de tres elementos: comparación consigo misma, comparación con otros países y el análisis dialéctico de los problemas” (PENG, 2013, p. 134).

Por otro lado, la política exterior de la nueva era de China plantea como iniciativas: la concientización de la “comunidad de destino”; la ideología del *win-win*; la idea de justicia; establecer un nuevo tipo de relaciones; participar activamente de los cuatro sistemas, ONU, G-20, Organización de Shanghai y BRICS, como puntos clave de la diplomacia china en la nueva era; y, finalmente, como quinto pilar, elevar por primera vez a la “diplomacia pública” como uno de los eslabones de la disposición general de la diplomacia de China.

Las consideraciones que han llevado a elevar a este rango la diplomacia pública han tomado en cuenta que las relaciones exteriores de China, tanto a nivel intergubernamental como interparlamentario, maduran cada día; que la globalización ha hecho que los intereses de China y el mundo estén vinculados estrechamente; que los intercambios personales y culturales tienen un amplio espacio que ha roto las resistencias ideológicas y que el comercio bilateral está creciendo notablemente entre China y el mundo, y que las inversiones chinas no han dejado de aumentar, especialmente en Latinoamérica.

En “La experiencia de la diplomacia cultural de China en América Latina desde el punto de vista de los institutos Confucio”, la académica Cao Ting, remarca que los institutos Confucio son los métodos más suaves de la diplomacia pública. Desde la fundación del primer Instituto Confucio en Seúl, Corea del Sur, en 2004, esta iniciativa no ha dejado de crecer hasta llegar a establecerse 400 institutos Confucio en las universidades extranjeras y más de 500 clases de Confucio en escuelas primarias de 108 países y regiones del mundo. El nombre de Confucio se corresponde con la imagen que quiere dar China al mundo, es la “tarjeta de China en el extranjero” nos recuerda Ting. Confucio era un gran pedagogo y pensador, es “el tutor perpetuo de los chinos. Su ideología tiene el concepto de armonía. Hasta hoy, a partir de esta teoría, los chinos conviven armoniosamente con otros pueblos del planeta...”, también presenta la tendencia de desarrollo de la inclusión de la cultura y del idioma chino en las diversas culturas del mundo” (TING, 2013, p. 163).

Ting señala la importancia creciente del estudio del chino en Latinoamérica a través del Instituto Confucio y el interés en ascenso de los estudios de español en las universidades de China. Al ser el idioma un obstáculo remarcable para el entendimiento entre los pueblos latinoamericanos y chino, su aprendizaje-enseñanza es uno de los desafíos de la diplomacia cultural de China y por eso el interés en promoverlo.

El investigador chino Sun Yanfeng en “El papel de las comunidades chinas de ultramar en la diplomacia pública entre China y Latinoamérica” pone en relieve el valor de la diáspora china alrededor del mundo. En 1993, Deng Xiaop-

2 Menciona el ejemplo de Argentina como monoexportadora de soja a China. El gobierno federal argentino aplicó medidas antidumping y China respondió disminuyendo los cupos de importación.

ping señaló que uno de los elementos diferenciadores de China con el resto del mundo era la existencia de millones de chinos en el extranjero. Cuando Xiaoping hizo esta observación, había 45 millones de chinos distribuidos a lo largo y ancho del planeta. A ellos se sumaron, en los últimos años, más de 600 millones de personas que salieron del país a partir de las reformas y la apertura, muchos de los cuales conservan aún la nacionalidad china. Pero ¿cuál es su aporte en la diplomacia pública? Para Yanfeng, son un vehículo fundamental para extender el poder blando de China, puesto que a través de ellos..

“... se pueden presentar suficientemente las condiciones nacionales, modelos de desarrollo, y la política interna y exterior de China en latitudes foráneas, promoviendo el entendimiento del extranjero sobre la nación china y simultáneamente elevando de forma efectiva el poder blando de China” (YANFENG, 2013, p. 189).

Para el cientista político y periodista chileno Iván Witker Barra, en “América latina en la transición hegemónica de la República Popular China. Los tópicos de seguridad y defensa”, el ascenso de China a superpotencia y la conversión de la misma en socio comercial número uno en varias economías latinoamericanas como inversionista, no es óbice para desdeñar los aspectos del “poder duro” presentes en la región y que han sido ignorados o mantenidos cautelosamente en segundo lugar por parte de los tomadores de decisión política, los especialistas y los medios de comunicación. En este capítulo, Witker Barra disecciona los elementos del “poder duro” y del “poder blando” aplicados por China en el mundo y se pregunta “¿cuál de las facetas -duras o blandas- será más relevante en los próximos años?, ¿será la simbiosis entre ambas una característica que acompañará a China por muchas décadas?” (WITKER, 2013, p. 204)

Porque los desafíos a los que se enfrentan los nuevos líderes son varios, ya que es difícil por el momento calibrar qué pasará con la sociedad “moderadamente acomodada” y la disminución demográfica, qué estilo de conducción será el adecuado una vez han surgido nuevas fuentes de poder, cómo dar sustento cultural a estos nuevos desafíos, y cuál será el resultado del ente unificado en el proceso de toma de decisiones -creado por Xi Jinping- que integra las tareas de seguridad, inteligencia, defensa y política exterior.

En este marco, Witker pone de relieve los cinco objetivos que se plantea China respecto a Latinoamérica, para fundamentar la emergencia de tintes *duros* de la proyección china en la zona:

“a) desarrollar el diálogo y la cooperación y defensa; b) expandir la cooperación en ámbitos no tradicionales de seguridad y defensa; c) ofrecer ayuda en el fortalecimiento de las capacidades de las policías y las Fuerzas

Armadas; d) incrementar las visitas de altos mandos y autoridades del sector; y e) estimular el intercambio de personal profesional de seguridad y defensa.”

Aunque pareciera que China tiene intereses geoestratégicos, Witker piensa más bien que este país tiene como objetivo establecer una relación privilegiada con Estados Unidos, un G-2, y que por lo tanto sus incursiones con poder duro dentro de Latinoamérica se manejarán con cautela “evitando aparecer en articulaciones o iniciativas de carácter adversarial (sic)” (WITKER, 2013, p. 219).

En “El estado de la paradiplomacia sino-chilena y su institucionalización”, la académica chilena Natalia Lizama Poblete, ilustra la historia de las relaciones entre China y Chile a lo largo del siglo XX hasta nuestros días, poniendo de relieve que Chile fue el primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas formales después de Cuba y que además fue el país que concluyó las negociaciones para que China ingresara en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y reconoció a la misma como una economía de mercado, entre otras acciones.

Lizama centraliza su análisis en la paradiplomacia entre ambos países. Definiendo como “paradiplomacia” la incorporación “no sólo del relacionamiento a nivel de gobiernos no centrales, sino, además, entre gobiernos no centrales y actores no estatales, particularmente, empresas de sectores claves de las economías subnacionales...” (LIZAMA, 2013, p. 232). Para ello detalla las relaciones entre ambos países y su institucionalización a través de acuerdos de gobiernos regionales chilenos y gobiernos provinciales chinos, acuerdos de hermanamiento entre gobiernos municipales de Chile y gobiernos municipales de China; y, finalmente, acuerdos de hermanamiento entre gobiernos subnacionales chilenos y chinos en diferentes niveles de ordenamiento territorial. Las áreas en las cuales se desarrolla esta cooperación son diversas, van desde la agricultura a la salud pública, pasando por la minería, el transporte, el comercio, la ciencia, la cultura, la educación y el turismo, entre otras. Recalcando la importancia que ha tenido la participación del sector privado en la misma.

Para Fernando Shmidt Hernández, en “La imagen de Chile y su efecto país de origen en China”, Chile tiene una imagen débil en el este de Asia y ello hace que el consumidor e importador chino tenga pocas expectativas del producto chileno lo que redundará en su precio.

Con el fin de analizar la imagen país de Chile en China, Shmidt analiza dos productos chilenos, el vino y el salmón, concluyendo que por culpa de la débil imagen que proyecta Chile, se comercializan a un menor precio a pesar de su demostrada calidad. Concluye que es importante trabajar la marca país y plantea como uno de los grandes desafíos de la región la:

“...necesidad imperiosa de coordinar las políticas de América Latina conducentes a una estrategia de diversificación a favor de una mejora en las imágenes proyectadas.

La región se enfrenta al desafío de cambiar la imagen proyectada, evitando una categorización de región productora solamente de *commodities* en el que será el mercado de consumo más importante del siglo XXI” (SCHMIDT, 2013, p. 280).

En “La diplomacia pública de China: lecciones para la política exterior de Chile”, el cientista político chileno Diego Leiva Van de Maele repasa los principales temas y conclusiones a las que llegan los diferentes expositores para, sobre la base de las mismas, hacer recomendaciones a los hacedores de políticas chilenas. Tomando como ejemplo los alcances de China en su diplomacia, propone desarrollar una estrategia de diplomacia pública; aprender del ejemplo dado por China y aprovechar los recursos y las oportunidades, entre ellas, la Copa América de 2015 y la diplomacia corporativa.

La apuesta China por Latinoamérica

La República Popular tiene previsto celebrar antes de fin de año un foro en Beijing, el primero de cooperación entre China y la CELAC, la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. En poco más de un año, el presidente chino Xi Jinping, ha viajado dos veces al continente, poniendo de manifiesto el interés de China por la región. Beijing ya no sólo busca materias primas o recursos naturales, ahora su mirada se dirige a las inversiones directas y a los grandes proyectos de infraestructura y telecomunicaciones, también la banca. El comercio bilateral entre China y América Latina se ha multiplicado, según los expertos, por 22 en la última década, y las inversiones chinas en la región suman ya 80.000 millones de dólares. Es más, la Universidad de Boston asegura que los préstamos chinos a la región superan los 10.000 millones de dólares desde 2005. Por si fuera poco, el nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, con sede en Shanghái, será la baza para competir, incluido el FMI, a la hora de suministrar recursos financieros a sus proyectos. Hay que tener en cuenta, además, que China ha ingresado en el Banco Interamericano de Desarrollo y en el Banco de Desarrollo del Caribe, y que la diplomacia de Beijing sigue al pie de la letra los cinco principios que guían su política exterior: respeto a la integridad territorial y a la soberanía absoluta de los Estados, política de no agresión, no injerencia en los asuntos internos, igualdad y búsqueda de ventajas mutuas y coexistencia pacífica.

Ni qué decir tiene que todo ello va a la contra de la política de Estados Unidos hacia la región, y que esta arquitectura internacional exhibida por China no pasa desapercibida en América Latina. Si bien Estados Unidos se mantiene como el principal socio, los expertos no dudan en predecir que China le arrebatará el título de aquí a 2030. Habrá que ver cómo responde América Latina a China, y hasta qué punto la distancia geográfica y cultural y el desconocimiento mutuo entre las dos economías permite a América Latina equilibrar la balanza comercial, hoy por hoy en manos de Beijing, pero con grandes perspectivas

para el Gran Sur por el aumento del consumo en la segunda economía del mundo.

Irma Losada Olmos
Universidad Complutense